

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljö- förorening från fartyg och 1 § i lagen om verk- ställighet av böter

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg och 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 77/2005 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtanden (GrUU 32/2005 rd, LaUU 21/2005 rd). Utlåtandena har bifogats betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Leena Halila, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Pertti Normia, inrikesministeriet
- regeringsråd Minna Kivimäki, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Ulla Kaarikivi-Laine, miljöministeriet
- överingenjör Kalervo Jolma, Finlands miljöcentral
- marinexpert Anita Mäkinen, WWF Finland.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg ändras. Till lagen fogas ett nytt 2 a kap. om oljeutsläppsavgift som en administrativ påföljd för brott mot förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning i de inre territorialvattnen, territorialhavet eller Finlands ekonomiska zon. Det måste finnas objektiva bevis på att ett utsläpp ägt rum, men i övrigt påförs avgiften oberoende av uppsåt eller oaksamhet.

Avgiften påförs fartygets ägare eller redare och beloppet bestäms enligt en tabell med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets stor-

lek. Avgiften kan i undantagsfall lämnas opåfordrad eller nedsättas, och avgiften kan inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga.

Beslut om avgiften får överklagas hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt genom besvär. Egna specialbestämmelser föreslås om behandlingen av ärenden och dessutom gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i brottmål. Avgiftsbeslutet verkställs efter det att det har vunnit laga kraft. Verkställigheten av beslut om oljeutsläppsavgift sköts av rättsregistercentralen.

I propositionen ingår dessutom ett förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär fyra månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen men med följande ändringar och anmärkningar.

I propositionen föreslås bestämmelser om en särskild administrativ avgift, en oljeutsläppsavgift, som utgör en ekonomisk påföljd av straffkaraktär vid brott mot utsläppsförbudet. Syftet är att effektivisera iakttagandet av förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning. Avgifter är lätthanterligare än ett straffrättsligt system eftersom avgiften kan påföras endast på grundval av att man konstaterar oljeutsläpp, skaffar bevis och bereder den betalningsskyldige möjlighet att bli hörd.

Utskottet anser det synnerligen viktigt att systemet med utsläppsavgift tas i bruk, eftersom det enligt gällande lagstiftning har visat sig svårt att på straffrättsliga grunder ställa dem som olagligt släpper ut olja till svars. Varje år beräknas tusentals avsiktliga oljeutsläpp äga rum inom Östersjöområdet; ett effektivt system med administrativ påföljd för brott mot utsläppsförbudet kan därför bidra till en betydande effektivisering av skyddet av Östersjön. Avsiktliga oljeutsläpp äger i tilltagande utsträckning rum i havsområden som tills vidare saknar ett effektivt system för påföljd och övervakning. Utskottet menar att en administrativ avgiftspåföljd är en effektiv metod både för att förebygga och sanktionera olagliga utsläpp. Att få med i synnerhet Finlands ekonomiska zon i ett system för effektiv påföljd och övervakning beräknas förebygga olagliga oljeutsläpp.

Utskottet betonar dessutom att systemet har en principiell och praktisk relevans för skyddet av hela Östersjön. I Sverige har motsvarande avgiftspåföljd varit i bruk redan under tjugo år och mängden avsiktliga utsläpp där är liten. Hotet om avgiftspåföljd har således en förebyggande verkan. Åtminstone i Danmark förbereder man en motsvarande lagstiftning. Oljeutsläpp från fartyg är särskilt skadliga för Östersjön eftersom Östersjön har klassificerats som ett särskilt känsligt havsområde. Därför är det viktigt att vi har ett effektivt påföljdssystem som gäller för hela Östersjöområdet.

Detaljmotivering

Grunder för påförande av oljeutsläppsavgift

Oljeutsläppsavgiften ska inte betraktas som ett straffrättsligt straff utan en administrativ påföljd med karaktär av sanktion. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande konstaterar miljöutskottet att betalningsskyldigheten och grunderna för avgiftsbeloppet, den betalningsskyldiges rättsskydd samt grunderna för lagens verkställighet är inskrivna i lag och att regleringen uppfyller de krav på precision och klarhet som ställs på reglering på lagnivå.

Enligt motiveringen till lagförslag 1 kräver påförande av oljeutsläppsavgift objektiva bevis på att utsläppet härrör från ett visst fartyg. Däremot krävs inte bevis för vem som orsakade utsläppet ombord på fartyget och huruvida han eller hon handlade avsiktligt eller vårdslöst. Grundlagsutskottet jämför i sitt utlåtande påförande av en oljeutsläppsavgift med handläggning av ett förvaltningsärende på vilket man tillämpar förvaltningslagen. Den myndighet som påför avgiften, det vill säga gränsbevakningsväsendet, ska således se till att ärendet utreds till-

räckligt och på behörigt sätt och i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs.

Oljeutsläppsavgift kan påföras för brott mot utsläppsförbud i de inre territorialvattnen, territorialhavet eller Finlands ekonomiska zon. Avgiften gäller också utländska fartyg i genomfart vilka har brutit mot utsläppsförbudet inom Finlands ekonomiska zon. Ett villkor enligt FN:s havsrättskonvention är att utsläppet medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångar i territorialhavet eller den ekonomiska zonen (19 b § 1 mom. i lagförslag 1). Utskottet understryker att man vid tolkningen av detta lagrum bör beakta att Finlands ekonomiska zon på grund av geografiska förhållanden är jämförelsevis smal. Detta medför att under ogynnsamma väderleksförhållanden kan olja snabbt spridas till territorialvattnen eller driva i land. Omfattande skada eller risk för sådan kan därmed lättare inträffa här än under geografiskt annorlunda förhållanden.

Lagutskottet tar i sitt utlåtande upp frågan om att finländska fartyg inte är administrativt utan endast straffrättsligt ansvariga för förbjudna oljeutsläpp utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon. Lagutskottet menar i sitt utlåtande att trots att de praktiska synpunkterna med att utreda sådana frågor och påföra en avgift talar för lösningen ligger den enligt lagutskottets mening inte helt i linje med lagens havsskyddsambitioner. Miljöutskottet ser praktiska grunder för att begränsa oljeutsläppsavgiften territoriellt såtillvida att finländska fartyg då inte försätts i en annan ställning än utländska fartyg i fråga om påförande av avgift. Finländska fartyg är i varje fall straffrättsligt ansvariga och som finländare kan de också rent praktiskt ställas straffrättsligt till svars. Därför är finländska fartyg över huvud taget inte det primära målet för avgiftsregleringen. På ovan anförda grunder anser miljöutskottet att avgörandet kan anses befogat eftersom lagens miljöskyddsrelaterade mål inte äventyras.

Oljeutsläppsavgift kan inte påföras den som genom en laga kraft vunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga (19 e §). Lagut-

skottet föreslår i sitt utlåtande att bestämmelsen ses över så att där föreskrivs att gränsbevakningsväsendet är skyldigt att förordna att avgiften ska återbetalas, om den betalningsskyldige genom en laga kraft vunnen dom har dömts till straff för samma utsläpp. Enligt erhållen utredning utgår propositionen från att avgiften stryks ur ansökan varvid det är klart att erhållen avgift enligt 22 § i lagen om verkställighet av böter återbetalas, eller om avgiften inte har betalats, att den inte längre verkställs. I så fall behövs inga separata bestämmelser om verkställighet och en justering av paragrafen är inte nödvändig. I detta sammanhang betonar utskottet också att myndigheten inte bör gå in för avgiftseftergift innan en straffdom har vunnit laga kraft.

Avgift behöver inte heller påföras för utsläpp i nöd- eller olyckssituation (11 § i fartygsavfallslagen och 3 § i fartygsavfallsförordningen) eller om avgiften av någon annan jämförbar orsak kan betraktas som uppenbart oskälig (19 d §). Enligt detaljmotiveringen är avsikten att balansera strängheten i avgiftssystemet. Samtidigt betonar man att man ändå har velat begränsa grunderna för undantag till relativt stränga kriterier och att det ska finnas en klar tröskel för avgiftseftergift eller avgiftsnedsättning. Utskottet betonar propositionens utgångspunkt i att lagrummet inte får användas som ett sätt att urvattna systemet utan att grunderna för avvikelse bör prövas för varje enskilt fall och kraven på eftergift bör vara stränga.

Dessutom påförs oljeutsläppsavgift enligt 19 b § 1 mom. i lagförslag 1 inte för utsläpp vilkas omfattning och verkningar ska betraktas som ringa. I detaljmotiveringarna konstateras att även ett oljeutsläpp av ringa omfattning kan ha betydande miljökonsekvenser, om utsläppet inträffar i ett med avseende på naturförhållandena känsligt område, till exempel inre skärgården eller ett naturskydds- eller fågelområde. Dessutom är årstiden av betydelse när man väger miljöaspekterna. Enligt tabellen som bifogas lagförslag 1 kan utsläppsavgift således påföras även för utsläpp på under 50 liter. Utskottet betonar att avvikelse på grund av ringa utsläpp alltid kräver specifik utredning av miljökonsekvenserna

och att utgångspunkten bör vara begränsad till lämpning av grunden för avvikelse. Utskottet anser det viktigt att man följer upp tillämpningen av grunderna för avvikelse och att man på så sätt genom helhetsuppföljning av lagen kan bedöma hur stor deras andel blir.

Överklagande

Enligt 19 k § i lagförslaget har den avgiftsskyldige rätt att överklaga gränsbevakningsväsendets beslut om oljeutsläppsavgift, beslut om att stoppa fartyg och beslut om att ställa säkerhet genom besvär hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt. Grundlagsutskottet tar i sitt utlåtande upp det ovanliga i att styra besvär över en förvaltningsmyndighets beslut till tingsrätten och konstaterar att besvärsvägen kan motiveras både i termer av koncentrerings och sakkunskap om sjö rätt. Också aspekter relaterade till en effektiv europeisk verkställighet av oljeutsläppsavgiften talar för att besvären styrs till sjörättsdomstolen. Avvikelse är således möjliga på motiverade grunder och regleringen är inte problematisk med avseende på 21 § eller 98 och 99 § i grundlagen. Också lagutskottet anser i sitt utlåtande att regleringen som helhet betraktad är tillräcklig med avseende på rättsskyddet, trots att förslaget utgör en ovanlig helhet.

Miljöutskottet anser det ändamålsenligt och motiverat att besvären hänvisas till sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt därför att största delen av de fartyg som påläggs avgift sannolikt kommer att vara utländska handelsfartyg. Det är således viktigt att avgiftsbeslutet kan verkställas så effektivt som möjligt i utlandet. I så fall kan man iaktta Europarådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på ekonomiska påföljder och EU:s konvention om ömsesidig rättslig hjälp.

Lagutskottet föreslår i sitt utlåtande att fristen för att anföra besvär ska förlängas från 30 dagar till 60 dagar eftersom oljeutsläppsavgiften rätt ofta kommer att riktas till ett utländskt fartygs ägare eller redare och den föreslagna fristen då kan visa sig vara för kort. Miljöutskottet anser inte att en förlängd frist är ändamålsenlig

eller påkallad av orsaker relaterade till rättsskyddet. Med tanke på avgiftssystemets effektivitet vore det problematiskt om det drog ut på tiden minst två månader för avgiftsbeslutet att vinna laga kraft och därmed kunna verkställas. Den som anför besvär är i typfallet den sammanslutning som redan i första instans har framfört sin åsikt i saken och som man skäligen kan vänta sig att ska kunna fatta beslut om besvär inom ramen för en ordinär besvärstid. Besvärsskrivelser kan också skickas elektroniskt vilket försnabbar informationsgången.

Grundlagsutskottet finner det i sitt utlåtande adekvat att bestämmelsen i 19 g § 3 mom. i lagförslag 1 om att ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om ställande av säkerhet ska iaktas även om det överklagas bör kompletteras med att besluten ska iaktas om besvärsmyndigheten inte bestämmer annat. Lagutskottet instämmer med förslaget. Med hänvisning till grundlagsutskottets och lagutskottets utlåtanden föreslår miljöutskottet att 19 g § 3 mom. i lagförslag 1 kompletteras enligt det ovan anförda.

I 19 g § i lagförslag 1 föreskrivs också om möjligheten att säkra en avgiftsfordran genom att stoppa fartyget och uppställa som villkor för att fartyget ska få fortsätta sin färd att det hos gränsbevakningsväsendet ställs en tillräcklig penningssäkerhet. Lagutskottet uppmärksammar att motiveringen till 2 mom. inte tar ställning till hur länge möjligheten att stoppa fartyget enligt bestämmelsen gäller. Miljöutskottet instämmer med lagutskottet och betonar att efter att beslut om avgift har fattats kan ett fartyg stoppas för att säkra en avgiftsfordran tills avgiften är betald i sin helhet eller tills den på grund av preskription inte längre kan indrivas.

Lagutskottet anför dessutom att bestämmelsen vore åskådligare om den lag som ska tillämpas på verkställighet av oljeutsläppsavgift också framgår av 2 a kap. i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg. Miljöutskottet konstaterar att eftersom regleringen gäller själva myndigheten bör den föreslagna paragrafändringen inte anses behövlig utan regleringen om verkställighet framgår i tillräcklig utsträckning

av motiveringarna i propositionen och av de föreslagna bestämmelserna.

Lagutskottet anser i sitt utlåtande att 19 n § 1 mom. i lagförslag 1 för bättre åskådlighet bör justeras så att det direkt framgår av lagtexten vem som har rätt att anföra besvär. Gränsbevakningsväsendet har inte besvärsmätt men det framgår endast indirekt. Miljöutskottet anser att paragrafen inte behöver justeras på grund av rättsskyddshänsyn. Att myndigheten saknar besvärsmätt framgår tydligt av lagens motiveringar och eftersom saken gäller myndigheten och inte individens rättigheter, behöver saken inte heller i övrigt av tydlighetsskäl bestämmas i lag.

Av lagtekniska skäl föreslår utskottet att 1 § 8 punkten i lagförslag 2 blir ett nytt 2 mom. Det-

ta är av nöden på grund av att lagarna avses träda i kraft cirka fyra månader efter att de har godkänts och stadfästs eftersom riksdagen samtidigt behandlar en ändring av 1 § 7 punkten i samma lag som ska träda i kraft tidigare.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 19 g § i lagförslag 1 samt lagförslag 2 med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

19 g §

(1—2 mom. som i RP)

Ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om ställande av säkerhet skall iakttas även om det överklagas *om fullföljdsdomstolen inte bestämmer annat*. Om säkerhet har ställts för be-

talning av oljeutsläppsavgiften eller om det inte annars längre finns några skäl att hålla kvar fartyget, skall föreläggandet att stoppa fartyget omedelbart återtas. Ett beslut om att stoppa ett fartyg gäller i högst 14 dagar från det att beslutet gavs.

(4 mom. som i RP)

2.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 1 § i lagen av den 9 augusti 2002 om verkställighet av böter (672/2002) *ett nytt 2 mom.* som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

(1 mom. *utesl.*)

Likaså verkställs i den ordning som föreskrivs i denna lag oljeutsläppsavgift enligt

MiUB 15/2005 rd — RP 77/2005 rd

19 b § i lagen om förhindrande av miljöföroring från fartyg (300/1979). (Nytt)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 17 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiisanen /vänst
vordf. Heidi Hautala /gröna
medl. Christina Gestrin /sv
Susanna Haapoja /cent
Inkeri Kerola /cent
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Jouko Laxell /saml
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
ers. Mikko Kuoppa /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.